

Prosjektoppgave i EPT-100 Sikkerhetsstyring av vegtrafikken
Høsten 2012
Universitetet i Stavanger

Implementering av tiltak

Hva bidrar til at de foreslåtte UAG-tiltakene blir implementert/ikke implementert og hva er årsaken til dette?

Vibeke Grimstad - Simen Lian Hansen - Janne Ølmheim

INNHold

FORORD	2
1.0 INNLEDNING	3
1.2 Problemstilling	5
1.3 Oppgavens avgrensing og oppbygning	5
2.0 TEORI OG FORSKNING	6
2.1 Implementering	6
2.2 Risikoteoretiske perspektiver	6
2.3 Tidligere forskning.....	9
3.0 METODE	10
3.1 Valg av forskningsdesign.....	10
3.2 Hvordan data er samlet inn	11
3.3 Vurderinger av studiens validitet	12
4.0 EMPIRI OG DISKUSJON	13
4.1 Empiri.....	13
4.1.1 Oppfølging og dokumentasjon i regionene	13
4.1.2 Oppfølging av tiltak i Vegdirektoratet	17
4.1.3 Kvalitetssikring, samhandling og kommunikasjon	18
4.1.4 Økonomi.....	19
4.1.5 Organisatorisk ledelse	21
4.2 Diskusjon	21
4.2.1 Oppfølging og dokumentasjon	22
4.2.2 Kvalitetssikring, samhandling og kommunikasjon	23
4.2.3 Økonomi.....	24
4.2.4 Organisatorisk ledelse	25
5.0 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	26
5.1 Konklusjon	26
5.2 Videre anbefalinger	27
REFERANSER	28

FORORD

Prosjektoppgaven er en del av kurset ”sikkerhetsstyring i vegtrafikken”. Deltakerne i gruppen har kommet sammen på bakgrunn av felles interesse ut fra tema som ble presentert på første del av kurset. Problemstillingen har utviklet seg med bakgrunn i diskusjon i gruppen, innspill fra foredragsholdere og kursledere, samt diskusjon med kolleger.

Sett i lys av den knappe tiden som har vært til rådighet, har vi vært avhengig av velvilje og rask respons fra personer på ulike nivå i Statens vegvesen. Søknad om tilgang på UAG-rapporter, som er unntatt offentligheten, ble ekspedert raskt og effektivt. Vi takker for tilliten vi ble gitt da vi fikk tilgang på de rapportene vi etterspurte.

Intervjuobjektene har stilt velvillig opp og bidratt med sin kunnskap og sine refleksjoner rundt UAG-rapportene og sikkerhetsarbeidet generelt i Statens vegvesen. Vi takker for viktige bidrag.

Til sist, men ikke minst vil vi takke de ansvarlige for kurset ved UIS (Universitetet i Stavanger) og Statens vegvesen for god oppfølging og hjelp.

1.0 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Bakgrunnen for valg av tema, er at alle i prosjektgruppen har arbeidsoppgaver relatert til arbeid med trafikkulykker, og derfor er interessert i sikkerhetsstyringsaspekter relatert til dette. Janne Ølmheim (Region Vest) jobber med registrering av grunnlagsmaterialet som kommer fra politiet (STRAKS-registeret). Dette materialet blir samlet i et register, og brukes i sikkerhetsarbeid i ulike nivå i etaten, og leveres også til eksterne aktører på bestilling. Eksempel på bruk av data fra dette registeret, kan være i forbindelse med TS-inspeksjoner langs utvalgte strekninger, for å kartlegge problemområder langs vegnettet. Simen Lian Hansen er havariinspektør ved veiavdelingen i Statens Havarikommisjon for Transport (SHT). SHT er en offentlig undersøkelsesmyndighet og går i dybden på enkeltulykker. Hensikten med undersøkelsene er å kartlegge årsaksforhold og hendelsesforløp, samt gi tilråding til aktuelle myndigheter eller organisasjoner mtp. forbedret sikkerhet. Vibeke Grimstad jobber i Vegdirektoratet med administreringen av det operative arbeidet med trafikkulykker, altså personell som rykker ut og blant annet samler data til UAG sine ulykkesrapporter.

I 1997 ble det vedtatt av Stortinget at Statens vegvesen skulle analysere vegtrafikkulykker ved å oppnevne ulykkesanalysegrupper (UAG) i ulike deler av landet. En forsøksordning ble gjennomført i ni fylker i år 2000 og deretter evaluert av Selskapet for industriell og teknisk forskning ved Norges tekniske høgskole (SINTEF), som konkluderte med at arbeidet burde fortsette med noen endringer. Vegdirektoratet vedtok i år 2003 at det skulle opprettes en ulykkesanalysegruppe i hver region som en permanent løsning, slike grupper ble opprettet 1. januar 2005 (Wildenschild mfl. 2011:4).

Sikkerhetsstyring i vegtrafikken er en viktig del av styringssystemet i Statens vegvesen. Trafikksikkerhet er en høyt prioritert oppgave og arbeidet må styres på en enhetlig og faglig god måte på tvers av nivåer, regioner og organisasjoneneheter. Grunnlaget for

Statens vegvesen sitt system for sikkerhetsstyring er Nullvisjonen – «*en visjon om et vegtrafikksystem som ikke fører til tap av liv eller varig skade*» (Statens vegvesen 2006:4).

Mandatet til de regionale ulykkesanalysegruppene er å analysere alle vegtrafikkulykker med dødelig utgang og foreslå tiltak. Formålet er å vise kompleksiteten i forhold som medvirker til alvorlige ulykker, si noe om risikofaktorer, peke på direkte og bakenforliggende forhold som førte til at ulykkene skjedde og / eller at konsekvensene ble så alvorlige som de ble, og foreslå tiltak for å forhindre at lignende ulykker skjer igjen. Arbeidet er organisert med en regional styringsgruppe, en regional ulykkesanalysegruppe (UAG) og ulykkes- og beredskapsgrupper (UG og UU) på fylkesnivå/innenfor beredskapsområde (Statens vegvesen 2012, rapport nr. 141:1).

UAG har bred kompetanse innen ulike fagområder som er relevant i forhold til gransking av ulykker. Hovedoppgavene er å:

- Analysere og komplettere datamaterialet fra ulykkene ut fra et helhetlig perspektiv, og ferdigstille ulykkesrapportene.
- Sammenfatte ulykkene og systematisere fellestrekk ved ulykkene i ulike rapporter m.m.
- Foreslå trafiksikkerhetstiltak basert på funn i analysene
- Legge inn datamateriale i en nasjonal database for dødsulykker (UAG-databasen)

UAG- rapportene er unntatt offentligheten, og forelegges styringsgruppen, fylkesledelsen og transport- og kjøretøyavdelingene.

Alle data fra granskingsrapportene fra ulykkesanalysegruppene er lagt inn i en landsdekkende UAG-database for lagring, systematisering og analyse av datamaterialet fra ulykkesarbeidet (Statens vegvesen 2012, rapport nr. 141:1).

På bakgrunn av dette er det interessant å studere hvordan funn fra UAG-rapportene implementeres i sikkerhetsarbeidet i Statens vegvesen. Gruppen valgte dette temaet fordi vi mener at dette er et viktig spørsmål å stille, når vi skal belyse hvorvidt UAG-arbeidet oppfyller målet om å være et sentralt bidrag til sikkerhetsstyringen av vegtrafikken.

1.2 Problemstilling

Prosjektgruppen har valgt følgende problemstilling:

Hva bidrar til at de foreslåtte UAG-tiltakene blir implementert/ikke implementert og hva er årsaken til dette?

Implementering kalles ofte «bindeleddet mellom forskning og praksis» (Sørli mfl. 2010). Implementering kan også ses på som prosessen som går fra beslutningen om å iverksette et tiltak, til tiltaket er gjennomført (Rønnov og Markmann 2010:7). Vi har imidlertid valgt å gå forut for dette, og se på faktorer som kan hemme eller fremme at tiltakene implementeres, knyttet til Statens vegvesens interne prosesser og rutiner. Bakgrunnen for dette er at UAG *foreslår* tiltak, det er ikke UAG som beslutter hvilke tiltak som skal iverksettes. Vi har prøvd å finne relevante faktorer som kan påvirke at tiltakene faktisk blir implementert.

1.3 Oppgavens avgrensing og oppbygning

Når det gjaldt hvilke rapporter vi brukte som utgangspunkt for arbeidet, valgte vi å avgrense disse til Region øst og Region vest. Bakgrunnen for dette valget var primært gruppedeltakernes tilhørighet, basert på en tanke om at dette i større grad ville muliggjøre intervjuer ansikt til ansikt, som vi mener er en bedre måte å gjennomføre intervjuer på, enn rene telefonintervjuer. Dette vil bli belyst nærmere i kapittelet om metode. Vi kjenner også til at det er gjort omfattende arbeider når det gjelder UAG og organiseringen av dette arbeidet, i form av masteroppgaver fra sikkerhetsstudier og prosjektoppgaver fra kurs i sikkerhetsstyring, både i Region Sør og Region nord (Wildenschild mfl.2010, Stormo 2011, Kommedal 2009, 2010).

Valg av rapporter er tilfeldig på den måten at vi ikke visste hva slags ulykke vi valgte, selv om vi ba om spesifikke perioder. Vi valgte de første ulykkene i månedene april og juli og oktober og de siste ulykkene i november og januar i den enkelte region. Risikoen med dette utvalgsriteriet var selvsagt at vi kunne miste bredden i ulykkesårsakene. Samtidig var det viktig at vi skulle ha en så åpen tilnærming som mulig til hva vi ville

finne, slik at våre personlige synspunkt knyttet til hvilke ulykker og tiltak som var «interessante» eller ikke, påvirket hva vi valgte å se på.

2.0 TEORI OG FORSKNING

2.1 Implementering

Prosjektgruppen har valgt å benytte begrepet implementering i problemformuleringen og ønsker derfor å gi en ytterligere beskrivelse av hvordan vi har forstått dette begrepet.

Jacobsen og Thorsvik (2007) snakker om læring i organisasjoner gjennom 1. registrering av stimuli, 2. foretar problemanalyse, 3. utvikler tiltak, 4. iverksetter tiltak for å løse problemet. Pkt. 4 i det foregående illustrerer prosjektgruppens forståelse av begrepet implementering. Jacobsen og Thorsvik (2007:319) forklarer ytterligere at «å iverksette tiltak for å løse problemet vil si at organisasjonen faktisk endrer adferden (f.eks. iverksetter et system for kvalitetskontroll)».

2.2 Risikoteoretiske perspektiver

Aven m. fl. (2004) har skrevet en bok om samfunnssikkerhet og hvordan man kan forhindre ulykker, skader og tap i samfunnet. Et såkalt sikkerhetsinformasjonssystem (SIS) kan betraktes som et system for innsamling og bruk av erfaringsdata og ekspertvurderinger (Aven mfl. 2004:130). Informasjon om ulykker/nestenulykker inngår normalt som en del av sikkerhetsinformasjonssystemet til organisasjoner (Aven mfl. 2004:131). UAG sitt arbeid kan, etter prosjektgruppens syn, betraktes som en del av Statens vegvesen sitt sikkerhetsinformasjonssystem.

SIS blir beskrevet som et hjelpemiddel i sikkerhetsstyringsarbeidet, dersom det oppfyller følgende kriterier: Reliabilitet (Data har høy grad av konsistens og nøyaktighet), validitet (Data gir et sant bilde av situasjonen), relevans (Data må være relevant for beslutningstakerne på ulike nivåer i organisasjonen), tilgjengelighet (Må generere informasjon på en oversiktlig og lett forståelig måte), tidsoptimalitet (Informasjonen må være tilgjengelig når det bruk for den), kosteffektivitet

(Informasjonen må bidra positiv til sikkerhetsarbeidet sammenlignet med relevante alternativer), og til slutt at SIS må være forståelig og akseptert av alle involverte parter (Partene må forstå hensikten og hvordan datainnsamlingen foregår).

Disse faktorene vil også være relevante å belyse når det gjelder å vurdere faktorer som virker hemmende og fremmende når det gjelder å benytte forslagene til tiltak som kommer frem i UAG-rapportene.

De overstående kriteriene legger imidlertid stor vekt på kvaliteten på sikkerhetsinformasjonen som kommer fra systemet, og hvordan den kommuniseres, men lite om andre faktorer som kan påvirke hvorvidt tiltak blir iverksatt på bakgrunn av informasjonen som fremkommer. Her vil teorier om organisatorisk læring kunne være relevante.

En organisatorisk endring, f.eks. implementering av tiltak kan betraktes som en del av læring i organisasjonen. Aven mfl. (2004:93) trekker fram at:

[...]man skal kunne etterspore virkninger av sikkerhetsarbeidet i form av konkrete beslutninger og gjennomførte handlinger.

James Reason kan betraktes som en del av en gruppe risikoteoretikere som mener at ulykker i stor grad kan unngås med de riktige grep i en organisasjon. En slik organisasjon kalles ofte «High reliability organisation (HRO)». HRO perspektivet sier at alvorlige ulykker kan forebygges gjennom riktig design av organisasjonen, god ledelse, god opplæring, samt en sikkerhetskultur som er gjennomført i alle ledd (Aven, mfl. 2004). Reason skiller mellom aktive feil og latente forhold. De aktive feilene er enten feilvurderinger eller bevisste handlinger for å omgå sikkerhetsbarrierene. Latente forhold er ulmende eller underliggende feil som kan svekker en eller flere sikkerhetsbarrierer. Eksempelvis kan slike forhold skyldes uhensiktsmessig styring, uhensiktsmessige prosedyrer, samt manglende trening og/eller øvelse. Slike forhold finnes i følge Reason i alle organisasjoner og kan blant annet være et resultat av beslutninger tatt av ledelse og myndigheter. Blant annet ressurstilgang kommunikasjon og ledelse trekkes fram av Reason som organisatoriske forhold som kan bidra til at ulykker inntreffer.

Reason (1997) påpeker dernest at sikkerhetskultur bør bestå av elementene, rapporterende kultur, rettferdighetskultur, fleksibilitetskultur og læringskultur som

sammen utgjør en informert kultur. Som en del av elementet læringskultur nevner Reason at det må eksistere vilje og kompetanse til å trekke riktige konklusjoner fra sikkerhetsinformasjonssystemet, samt vilje til å implementere tunge reformer når det er behov.

Charles Perrow (1984) skrev boken Normal Accident (NA). NA-teorien oppfattes ofte som relativt negativ i forhold til HRO tankegangen. Poenget er at så lenge komplekse interaksjoner og tette koplinger eksisterer i organisasjoner, vil ulykker kunne inntreffe. I tabellen under er dette perspektivet tatt inn for å vise at det også eksisterer et motstykke til HRO tankegangen.

Sagan (1993) setter HRO teorier, som James Reason kan betraktes som en del av, opp mot Charles Perrow og hans mer negative syn på ulykker og risiko. Noen av forskjellene i disse to retningene er i følge Sagan, blant annet følgende trekk satt opp mot hverandre:

HRO	NA
Sikkerhet må ha prioritet hos politikere og ledere i organisasjonen.	Ledere har kun en begrenset effekt på organisasjonen.
Sterk evne til organisatorisk læring er mulig gjennom kontinuerlig endring av prosedyrer og rutiner.	Effektiv organisatorisk læring er vanskelig/umulig blant annet pga. at årsaker til ulykker ofte er usikre, samt at interne ulykkesundersøkelser ofte ender ut med «menneskelig feil» som årsak og sjelden designfeil.
Det må sørges for like og passende responser på uønskede hendelser i hele organisasjonen (Militær modell).	En militær modell er ikke kompatibel med demokratiske verdier.

Jones (2003:11) mener at det følgende er en av forutsetningene for bedre sikkerhet og en lærende organisasjon.

Learning organizations encourage openness and reporting of incidents, which is important because if we are unaware of mistakes/ incidents then we can not learn from them.

Læring i organisasjoner defineres ulikt av ulike forfattere, det nesten alle har felles er at de inneholder en kunnskaps- og en handlingskomponent, samt en prosess som fører til endret praksis (Jacobsen & Thorsvik 2007:325). En relativt mye benyttet måte å si noe om læring på, er å dele læring inn i enkelt- og dobbelkretslæring. Enkeltkretslæring kan betraktes som endringer i atferd og at man tar verdier, mål og etiske vurderinger for gitt. Dobbeltkretslæring kjennetegnes derimot av at man erfarer over tid og stiller spørsmål ved grunnleggende mål og verdier (Jacobsen & Thorsvik 2007:326).

2.3 Tidligere forskning

Prosjektgruppen har valgt å studere implementeringen av UAG-tiltak. Dette er noe som har opptatt Statens vegvesen selv, og andre eksterne aktører. Innen samme område kan følgende nyere rapporter nevnes som relevante;

Stormo (2011) som har skrevet en masteroppgave knyttet til UAG-tiltak i Region nord, mener at anbefalte forslag til tiltak ikke følges opp i stor nok grad i denne regionen. Stormo viser til fravær av et regionalt system eller gode nok prosedyrer for oppfølging og kommunikasjon av tiltak. Han viser også til konflikter mellom ulike forvaltningsnivåer og mellom ulike tiltak, samt at de økonomiske rammebetingelsene ikke er tilstrekkelig gode for oppfølging av de foreslåtte tiltakene.

Kommedal (2010) mener blant annet at det er gitt føringer for selve analyseprosessen i dybdeanalysene, men at det er en manglende formalisering av oppfølgingen av analysene i etterkant.

Det eksisterer indikasjoner på at organisasjonen, ved å ha fokus på dobbelkretslæring og sikkerhetskultur, vil kunne fremme læring etter ulykker, fravær av de to nevnte faktorer hemmer læring. Håndbøker står i fokus i Statens vegvesen, men til tross for at det blir gjort endringer etter ulykker er konklusjonen at endringene ikke nødvendigvis blir *implementert* (Knutsen 2011).

Statens vegvesen sin avis, «Vegen og vi» som utgis en gang i måneden, pekte allerede i 2008 på at det kunne være behov for forbedringer av UAG systemet.

Det utføres et omfattende og godt analysearbeid av alle dødsulykker i vegtrafikken, men resultatene er lite kjente og blir i for liten grad brukt i beslutninger. Vi investerer i økt kunnskap uten å hente ut gevinstene. Hvorfor er det slik? Jeg tror svaret ligger i at kunnskapsproduksjon er relativt enkel teknikk, mens faktisk læring og endring av praksis krever langt mer av både personer og organisasjoner (Statens vegvesen 2008:3).

3.0 METODE

3.1 Valg av forskningsdesign

På bakgrunn av problemstillingen vurderte vi en kvalitativ tilnærming som den mest hensiktsmessige for å besvare problemstillingen. Bakgrunnen for dette, er at vi ønsket å fange mangfoldet og kompleksiteten i de prosessene vi ønsket å belyse – hvordan UAG - tiltak implementeres i Statens vegvesen. Vi ønsket også å få kunnskap om hvilke faktorer, eventuelt samspill av faktorer, som kan virke fremmende eller hemmende for at tiltak implementeres i organisasjonen.

Ved å velge en kvalitativ tilnærming, med semi-strukturerte intervjuer som utgangspunkt i datainnsamlingen, la vi lite føringer når det gjaldt hvilke konklusjoner datamaterialet vårt skulle ende opp med. Vi hadde mulighet til å la informanten komme med informasjon eller betraktninger som vi ikke hadde sett for oss på forhånd, og åpnet derfor opp for den kompleksiteten i datamaterialet som vi mener problemstillingen la opp til. Det åpnet for at kunnskap kunne genereres og akkumuleres underveis, og åpnet for nye perspektiver i datainnsamlingsprosessen, som vi ikke hadde oversikt over før intervjuene. Bruk av kvalitativ metode i form av semi-strukturerte intervjuer åpnet opp for både å kunne stille informanten oppfølgingsspørsmål, og å be om utdypning ved behov og slik gå i dybden på materialet.

Vi valgte å ta utgangspunkt i ti ulykkesrapporter fra UAG, og brukte tiltakene foreslått i disse rapportene som utgangspunkt for datainnsamlingen. Ved å gjøre dette fikk vi

konkret informasjon fra regionene om hvorvidt tiltak på ulike nivåer hadde blitt fulgt opp, og eventuelt iverksatt. Dette la grunnlag for oppfølgende spørsmål om årsakene. Datamaterialet fra regionene var også et viktig grunnlag for intervjuene med informantene i Vegdirektoratet. Her tok vi ikke utgangspunkt i konkrete tiltak, men stilte mer generelle spørsmål knyttet til Vegdirektoratets rolle når det gjaldt iverksetting av tiltak foreslått av UAG.

3.2 Hvordan data er samlet inn

UAG-rapporter er unntatt offentligheten jf. offentlighetslova § 14.1. Det er også begrenset hvilke personer i Statens vegvesen som har tilgang til rapportene. Det var derfor nødvendig med tillatelse fra V.D – nivå. Vi skrev også en taushetserklæring i forhold til innholdet i rapportene.

Datamaterialet ble samlet inn i løpet av oktober 2012. Vi rettet en forespørsel til Seksjon for trafikksikkerhet i Vegdirektoratet, som har det overordnede ansvaret for UAG, vedrørende tilgang til UAG-rapporter. Vi ba om å få fem rapporter fra Region øst og fem rapporter fra Region Vest, de første ulykkene i månedene april og juli og oktober og de siste ulykkene i november og januar i den enkelte region. I hver av disse rapportene var det foreslått trafikksikkerhetstiltak på ulike nivåer. Tiltakene var kortsiktige eller langsiktige tiltak, foreslått på lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå, og var relatert til veg, kjøretøy og trafikanter.

Vi laget en oversikt over de ulike tiltakene som var foreslått, og begynte på hver vår kant, i Region øst og Region vest, med å kartlegge hvilke informanter det ville være aktuelt å snakke med, relatert til oppfølgingen av disse tiltakene.

Datamaterialet er samlet inn gjennom kvalitativ datainnsamling i form av i alt ti intervjuer gjennomført enten som personlige intervjuer (ansikt til ansikt) eller som telefonintervjuer. Sju av intervjuene er personlige intervjuer, men av praktiske årsaker ble tre av intervjuene i Region vest gjort per telefon. Informantene som er intervjuet er anonymisert i denne rapporten på grunn av personvern hensyn.

Telefonintervjuene ble gjennomført på den måten at informanten først fikk en mail med forespørsel om intervju. I mailen var informasjon om bakgrunnen for intervjuene, hva spørsmålene ville dreie seg om, og informasjon om tiltakene hentet fra

ulykkesrapportene, som spørsmålene ville ta utgangspunkt i. De personlige intervjuene tok utgangspunkt i en semi-strukturert intervjuguide utformet av prosjektgruppen på forhånd, som dels tok for seg generelle perspektiver på implementering av UAG-tiltak, og dels relaterte seg direkte til tiltakene foreslått i rapportene vi hadde fått tilgang til; hvordan de hadde blitt fulgt opp og eventuelt implementert.

Informantene ble valgt på bakgrunn av at de var involvert i implementering av UAG-tiltak, på ulike nivåer. Det var viktig for oss at informantene representerte ulike nivåer og avdelinger i organisasjonen, for å få belyst problemstillingen fra ulike perspektiver ut fra hvor informanten var situert. Prosjektgruppen har valgt å skille mellom «informanter» og «nøkkelinformanter». Informantene er personer fra Region vest og Region øst i Statens vegvesen som tilsynelatende har ansvar for implementering av tiltak som følge av UAG rapporter. Disse personene har eller har hatt lederroller, og er primært sett personer med lang eller forholdsvis lang fartstid i etaten.

Nøkkelinformantene er sentrale personer i Vegdirektoratet med ledende roller i forbindelse med det overordnede UAG arbeidet i organisasjonen.

Prosjektgruppen har også brukt datamateriale innhentet gjennom foredrag holdt på en TS-samling i Hamar 23. og 24.oktober 2012, der noen av foredragene hadde direkte relevans til problemstillingen vi ønsker å belyse. Foredragsholdere er ikke anonymisert i denne rapporten.

3.3 Vurderinger av studiens validitet

Det er vanskelig å vurdere kvalitative studier i lys av tradisjonelle krav til validitet og reliabilitet. Lincoln og Guba introduserte begrepet «trustworthiness» når det gjelder å vurdere kvalitet på kvalitative studier. Dette innebærer å ha tillit til sannhetsgehalten i funnene, at erfaringene er overførbare også til andre kontekster, at funnene er konsistente og kan bli gjentatt, og en grad av nøytralitet eller tillit til at det ikke er bakenforliggende interesser hos de som gjennomførte studien som førte til studiens funn (Lincoln and Guba, 1985). Prosjektgruppen mener at studiens erfaringer er overførbare også til andre kontekster basert på organisatoriske og sikkerhetsteoretiske utfordringer når det gjelder sikkerhetssystemer. Vi mener å ha gjort en stor grad av konsistens i funnene våre, og også at funnene våre kan bli gjentatt, hvis andre gjør lignende studier av

organisasjonen innenfor gitt tidsperiode. Når det gjelder tillit til sannhetsgehalten i funnene og eventuelle bakenforliggende interesser hos prosjektgruppa, mener vi det må være opp til leseren å vurdere om disse kravene er oppfylt.

4.0 EMPIRI OG DISKUSJON

Basert på analyse av datamaterialet vårt som helhet, har vi valgt å fokusere på fire tema som viste seg å være sentrale når det gjelder hvordan UAG-tiltak implementeres i Statens vegvesen. Vi vil i det følgende gi en beskrivelse av de viktigste funnene relatert til disse temaene, samt diskutere funnene på bakgrunn av teoretiske perspektiver. De fire temaene vi har valgt å belyse, er (1) Oppfølging og dokumentasjon, (2) Tiltakskvalitet, samhandling og kommunikasjon, (3) Økonomi, og (4) Organisatorisk ledelse.

4.1 Empiri

4.1.1 Oppfølging og dokumentasjon i regionene

Erfaringer fra datamaterialet viste at det ikke finnes noe overordnet system for hvordan forslag til tiltak fra UAG, skal følges opp eller dokumenteres. Dette er erfaringer som også samsvarer med erfaringer dokumentert i rapporten «*Tiltak etter dødsulykker. Kartlegging av lokale tiltak gjennomført etter dybdeanalyser av dødsulykker i Statens vegvesen*» (Kommedal, 2009) og masteroppgaven *Gransking – Læring i organisasjoner eller pulverisering av skyld?* (Stormo 2011).

Blant informantene fra regionene var det en gjennomgående oppfatning av at det ikke var klart hvem som hadde ansvaret for de ulike tiltakene. Når vegavdelingene fikk rapportene tok de i følge informantene eierskap til de tiltakene de opplevde at de hadde myndighet og ressurser til å gjennomføre. Dette er tiltak som går under vegrelaterte tiltak. Informantene i regionene formidlet i liten grad eierskap til de andre typer tiltak på regionalt/nasjonalt nivå, og mente at hvis regionene skulle implementere disse regionalt, måtte det skje på bakgrunn av føringer fra direktoratet. Hovedtendensen er at tiltakene

først må gå til Vegdirektoratet som så må gi føringer til regionene, om at dette er noe som skal satses på og prioriteres. Det er også stor enighet fra informantenes side om at det som angår nasjonale tiltak og kontakt med eksterne aktører, er det Vegdirektoratets ansvar å følge opp.

Informantene meldte om flere «forsøk» på å lage et system for hvilke tiltak som er gjennomført, men i hvilken grad dette ble iverksatt eller fulgt opp, varierte mye fra fylke til fylke, og ble sagt å være personavhengig. En informant beskrev en prosess i regionen der de på et tidspunkt gjorde en stor jobb med å kartlegge hvilke tiltak som var gjennomført. Dette ble imidlertid ikke ble fulgt opp i ettertid i form av endrede rutiner eller formalisert praksis når det gjelder oppfølging.

Dette samsvarer også med et foredrag av Henrik Wildenschild¹ der han presenterte et system de har utviklet regionalt for kartlegging av UAG-tiltak og tiltak etter TS-revisjoner. I dette foredraget ble det trukket fram følgende som han mente også var gjeldende også for de andre regionene:

- Oppfølging er variert og for personavhengig. Ingen har totaloversikt, mer et system basert på «post-it lapper»
- Bare en region (Region øst), har startet en rutine med å videreformidle funn til kommunene. Resten har ikke system for videreformidling til den aktuelle veg/grunneier.

Wildenschild mente også at noen må ha ansvar for å gjøre dette, eventuelt få som arbeidsoppgave å videreformidle funnene. Han hevdet også ingen hadde noen totaloversikt over tiltakene og hva som var gjort av oppfølging, noe som også samsvarer med funn i vårt datamateriale.

Wildenschilds påstand om at oppfølging av UAG-tiltak var personavhengig, ble også bekreftet av våre funn. En informant beskriver dette slik: *«Jeg trodde det var automatikk i at UAG reiste rundt og var aktive og solgte inn ferdige rapporter. Men noen sendte bare mail til fylkeslederne, en mail blant hundre andre – det var ingen kvalitet på oppfølgingen. Det fungerte bra der de hadde dedikerte personer som definerte det med oppfølging som sin oppgave.»*

¹ TS-samling på Hamar 22.-23.oktober 2012

Mangel på rutiner for oppfølging og dokumentasjon ble også bekreftet av informanter i Vegdirektoratet:

«Det er ingen rutiner for hvordan UAG-materialet skal brukes utover det regionene selv opplever å ha ansvar for. Regionene har selv grepet tak i noen områder de har fokusert på gjennom temaanalyser, avhengig av hvem som har gjort det, og om det passet inn i noe annet de drev med».

Informant ved Vegdirektoratet bekrefter også at TS-seksjonen ikke har noen sterk rolle i forbindelse med oppfølging av tiltakene og bekrefter at de ønsker å få bedre rutiner for oppfølging, implementering og dokumentasjon av tiltak inn i Statens vegvesen sitt kvalitetssystem.

Flere av informantene i vårt materiale mener å ha en klar formening om hva som er regionenes ansvar å følge opp, og hva som er Vegdirektoratets ansvar:

Regionene/vegavdelingene har ansvar for de fysiske tiltakene lokalt, Vegdirektoratet har ansvar for alt det andre. På spørsmål til en region om hvilken type tiltak som var enklest å implementere, mente han at dette var vegtiltak:

«Det er lettere å implementere vegtiltak fordi det er det vi selv rår over og har ansvar for. Det at det er vårt, regionens ansvar, gjør at det er lettere å implementere slike typer tiltak.»

Informanter fra regionene mener at det å plassere ansvar er sentralt når det gjelder oppfølging av forslag til tiltak, for eventuell implementering:

«Det bør være en person som er ansvarlig for oppfølging av de foreslåtte tiltakene. En bestilling bør sendes til rett avdeling/seksjon som må avgjøre hva som skal gjøres og når tid, eventuelt om det ikke skal gjennomføres på bakgrunn av andre hensyn. (...)Det burde være en prosedyre på dette. Hvordan skal denne prosessen skje? Ved at man har et møte der disse rapportene blir diskutert der man avklarer analysen med de impliserte. Er de foreslåtte tiltaka så presise at de kan gjennomføres? En kvalitetssikring på de forslaga som er fremlagt. Ansvar for gjennomføring bør plasseres, og det bør settes tidsfrister for gjennomføring av tiltaka.

En uttalelse fra en informant i Vegdirektoratet, kan tyde på en forståelse av at hovedtyngden av tiltakene som blir foreslått, tilhører regionene:

«Når en rapport er ferdig, skjer det ikke så mye i Vegdirektoratet, for det er regionene som tar det meste.»

I et foredrag² holdt at Magnus Larsson, fungerende UAG-leder i Region øst, refererte han følgende fordeling når det gjelder foreslåtte tiltak:

- Trafikant: 15 %
- Kjøretøy: 26 %
- Organisatorisk: 17 %
- Veg: 42 %

I følge Larsson er under halvparten av tiltakene som foreslås vegrelaterte tiltak.

Samtidig er det mye som tyder på at det er dette regionene ser som deres oppfølgingsansvar. En informant ved Vegdirektoratet problematiserte Larssons fordeling og hevdet at det handler om klassifisering: Det finnes ikke et felles system for hvordan tiltak skal klassifiseres, og det er derfor vanskelig å si hvor stor andel av tiltakene som er vegtiltak og annet. Uansett er det tydelig at når det gjelder en stor andel av tiltakene som foreslås av UAG, er det forventninger i regionene om at Vegdirektoratet følger opp dette, på bakgrunn av ansvarsområde og myndighet. Dette gjelder også vegtiltak, dersom tiltakene strider i mot normalen som er definert i håndbøkene, i følge en informant: *«Det hjelper ikke å komme med tiltak, dersom de strider mot håndbøkene»*. Det er altså en sterk forventning fra regionenes side at Vegdirektoratet er pådrivere og ansvarlige for oppfølging når det gjelder implementering av tiltak på områder som ikke er direkte knyttet til fysiske endringer på veg.

Når det gjelder implementering av tiltak der eksterne aktører er «eier» av tiltaket, er dette særlig aktuelt i regionene når det gjelder foreslåtte tiltak på kommunale veger. Hvordan implementeres tiltak i denne sammenheng? En informant viste til at mange strekninger er blitt fylkesveier etter 1.1.2010, og mente at SVV må følge opp og spille inn behov i budsjettssammenheng for å få midler fra Fylkeskommunen, og at vi som fagetat må komme med den faglige tilrådingen.

² TS-samling i Hamar 23. – 24. oktober 2012

Region øst har laget et system for formidling av tiltak der kommunen er vegeier, gjennom å lage egne tiltaksrapporter på bakgrunn av UAG-rapportene, men det er ikke kjent at andre regioner har noe system for oppfølging av tiltak mot eksterne.

Så lenge det ikke er opprettet et system for hvordan denne oppfølgingen skal foregå, kan dette bidra til at informasjon om nødvendige trafikksikkerhetstiltak ikke når frem til aktørene som har myndighet til å implementere tiltakene.

4.1.2 Oppfølging av tiltak i Vegdirektoratet

Det er seksjon for Trafikksikkerhet som har det overordnede ansvaret for UAG. Trafikksikkerhetsseksjonen opplyser å bruke UAGs analyser av ulykker som bakgrunnsmateriale i utformingen av sentrale styringsdokumenter som Nasjonal Transportplan (NTP) og Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg, og i temaanalyser for spesifikke typer vegtrafikkulykker. Men når det gjelder oppfølging av tiltak foreslått av UAG finnes det i dag ingen i Vegdirektoratet som har oversikt over hvilke tiltak som er foreslått, eller oversikt over hvilke av disse tiltakene som er fulgt opp og eventuelt implementert.

Når det gjelder tiltak som angår andre avdelinger sine ansvarsområder i Vegdirektoratet, finnes det heller ingen rutiner eller prosedyrer på hvordan denne formidlingen og beslutningsprosessen skal foregå eller hvordan eventuell implementering skal dokumenteres.

Det å endre håndbøker på bakgrunn av forslag fra UAG er et implementeringstiltak som blir beskrevet som viktig av informanter fra Vegdirektoratet. Dette blir imidlertid beskrevet som en svært tung prosess: Det er andre avdelinger ved Vegdirektoratet som «eier» håndbøkene, og det er en omfattende prosess å få til endringer i disse. En informant mener imidlertid at dette vil bli lettere å få til når håndbøkene blir elektroniske.

UAG foreslår også tiltak opp mot transportbransjen, bilbransjen, politiet, politiske myndigheter og andre. Per i dag finnes det ingen rutiner for hvordan tiltak som involverer eksterne skal følges opp.

4.1.3 Kvalitetssikring, samhandling og kommunikasjon

Flere informanter, både i regionene og i Vegdirektoratet, problematiserte kvaliteten på noen av tiltakene som UAG foreslår. Dette gjelder både kvaliteten på de faktiske forslagene til tiltak, i et trafikksikkerhetsperspektiv, og det at måten disse er formulert på, gjør det vanskelig å hente noe konkret ut av dem (Eksempel: Forslag om og «endre føreropplæringen»). Det problematiseres også at UAG foreslår isolerte tiltak knyttet til konkrete ulykkespunkt, istedenfor å tenke helhetlig. Eksempel som ble trukket fram var å fjerne *et* tre på en vegstrekning full av trær fordi det var der ulykken skjedde, på tross av at vegstrekningen kanskje i realiteten er bedre enn andre vegstrekninger i nærheten. En informant ved Vegdirektoratet problematiserte også at det ikke blir gitt noen tilbakemeldinger til regionene når det gjelder kvaliteten på tiltakene som foreslås, enten dette er positiv eller negativ tilbakemelding:

«Kvaliteten på tiltakene er ikke alltid like god, men det blir ikke gitt tilbakemelding om dette til regionene. Dermed skjer det ingen læring når det gjelder dette»

Samhandling og kommunikasjon henger tett sammen. For å få til samhandling forutsettes det at det foregår kommunikasjon. Mangel på samhandling og kommunikasjon trekkes frem som en vesentlig faktor som er med på å hemme implementeringen av foreslåtte UAG-tiltak. Dette virker til å gjelde mellom alle leddene i organisasjonen. Denne mangelen ser ut til å påvirke ulike prosesser man er avhengig av på vegen, helt fra forslag til tiltak foreligger og frem til gjennomføring. Når det gjelder kommunikasjon og samhandling internt i SVV så viser informanter til utfordringer på dette området, både når det gjelder kommunikasjon og samhandling mellom seksjoner/avdelinger, og mellom Vegdirektorat og regioner. En informant knytter problemet med kommunikasjon og samhandling til problemet med fordeling av ansvar:

«Det bør være en person som er ansvarlig for oppfølging av de foreslåtte tiltakene. En bestilling bør sendes til rett avdeling/seksjon som må avgjøre hva som skal gjøres, og når, eventuelt om det ikke skal gjennomføres på bakgrunn av andre hensyn (...). Ansvar for gjennomføring bør plasseres og det bør settes tidsfrister for gjennomføring av tiltakene. Trafikksikkerhetsseksjonen bør se de foreslåtte tiltakene i en større helhet, i

samråd med de impliserte. Det er mangelen på kontakt mellom avdelinger og seksjoner som er problemet.»

Datamaterialet tyder også på at det er lite kommunikasjon mellom Vegdirektoratet og regionene når det gjelder oppfølging og implementering av tiltak foreslått i UAG-rapporter. Regionene rapporterer å vite lite om hva som blir gjort fra Vegdirektoratets side når det gjelder oppfølging av tiltak på nasjonalt nivå. Som tidligere nevnt er det heller ingen kommunikasjon mellom Vegdirektorat og regioner vedrørende kvaliteten på tiltakene som blir spilt inn, eller hvordan disse følges opp og prioriteres.

Samhandling og kommunikasjon trekkes fram som en faktor som kan hemme eller fremme implementering av tiltak fra UAG gjennom hele beslutningsprosessen, fra et tiltak blir foreslått, via oppfølging og økonomi og til en beslutning er fattet vedrørende om tiltaket skal implementeres eller ikke.

En del av dette er knyttet til uklare ansvarsforhold når det gjelder om tiltak skal følges opp, hva som eventuelt skal gjøres, og hvordan. Regionene problematiserer også at de ikke får noen tilbakemelding om hva som skjer med tiltakene som foreslås, og at de ikke «*ser igjen*» tiltakene som blir initiert:

«Vegdirektoratet refererer til Nasjonal tiltaksplan når det gjelder iverksetting av tiltak. Region øst opplever at vi ikke finner igjen tiltakene i Nasjonal tiltaksplan. Tiltakene «drukner» i de store problemene, vi må få læring av enkeltulykker i større grad. I en årsrapport «drukner» også de «sære» ulykkene – de som kan se små ut i en slik sammenheng, men som kanskje innebærer en drept, ti hardt skadd».

Også flere informanter viser til at de rapporterer inn mange tiltak «oppover», som de aldri hører noe mer om.

4.1.4 Økonomi

Vegdirektoratet fordeler midlene som blir fordelt over statsbudsjettet, til de ulike regionene, som igjen fordeler midlene til avdelingene. Fordelingene skjer på bakgrunn av innspill fra den enkelte avdeling / seksjon. Det er likevel slik at de fordelte midlene ikke alltid strekker til på alle nødvendige områder. Når det oppstår nye behov som har

sitt utspring i UAG-rapportene, må man ta midler fra andre poster/behov.

Sannsynligheten for at dette skjer er likevel forholdsvis liten fordi den enkelte avdeling/seksjon må prioritere de fastsatte målene som er satt for de enkelte år. For at foreslåtte tiltak i UAG-rapportene skal få en høyere prioritet, må det foreligge et vedtak på regions- eller direktoratnivå, om at tiltakene skal følges opp.

Mange av de foreslåtte tiltakene er svært ressurskrevende, både i forhold til personer og kostnader knytt til utførelse av tiltak. Det å ha økonomi til å gjennomføre tiltakene foreslått av UAG, er derfor også et element når det gjelder hva som kan fremme eller hemme implementering av tiltak. En informant kommenterte dette slik:

«Det må også følge med ressurser til å sette opp rekkverk, samt ressurser til å ha inspeksjoner. Det er ikke hjelp i å ha gode regelverk og rutiner dersom det ikke er tilgjengelige ressurser.»

En informant ved Vegdirektoratet mente også at det å ha tilgjengelige ressurser også kunne være kritisk i forhold til implementering av strakstiltak:

«Strakstiltak blir gjennomført hvis det er penger med en gang. Hvis det ikke er penger så blir det glemt.»

Informanten trakk også frem at økonomi kan spille en rolle når det gjelder implementering av tiltak, på den måten at tiltak som foreslås har en liten nytteeffekt i forhold til kostnadene ved å iverksette tiltakene.

Finn Harald Amundsen fra Vegdirektoratets styringsstab kommenterte i et foredrag³ at Statens Vegvesen har et økonomisk underforbruk når det gjelder trafikksikkerhet. På denne bakgrunn kan det antas det at det ikke er økonomiske ressurser i seg selv som er hovedproblemet når det gjelder implementering av trafikksikkerhetstiltak, men hvordan de økonomiske midlene administreres, og eventuelt andre strukturelle og kontekstuelle utfordringer når det gjelder å oppfylle mål innenfor trafikksikkerhetsarbeidet.

³ TS-samling på Hamar 23.-24.oktober 2012

4.1.5 Organisatorisk ledelse

Det er gjennom tidligere forskning dokumentert utfordringer når det gjelder oppfølging og dokumentasjon knyttet til implementering av tiltak som følge av UAG-arbeidet. (Kommedal 2009 og 2010, Stormo 2011). Det ble tidlig i prosjektarbeidet klart at regionene på ulike måter har forsøkt å ta tak i disse utfordringene og utarbeidet egne løsninger; Region øst har utarbeidet egne tiltaksrapporter til kommunen, Region nord har laget et system for oppfølging og dokumentasjon av tiltak, og en informant fra Vegdirektoratet opplyste også om at det var Region midt som tok initiativ til databasen over tiltak foreslått av UAG. Det mangler altså ikke på initiativ og engasjement fra regionenes side når det gjelder dette. Prosjektgruppens datamateriale kan imidlertid tyde på at Vegdirektoratet tar i liten grad tar ledelsesansvar på dette området.

Dette bekreftes også av informanter fra Vegdirektoratet:

«Det finnes ingen føringer for hvordan tiltakene skal implementeres fra Vegdirektoratets sider. Den eneste rutinen er at Trafikksikkerhetsseksjonen skriver årsrapportene».

Informanten mente også at det ikke finnes rutiner for å benytte tiltakene og at det heller ikke har vært mye diskusjon rundt hvordan disse skal brukes, eller hvordan kvaliteten på tiltakene kan bli bedre.

Også en annen informant i Vegdirektoratet bekrefter dette, og mener at det er behov for bedre rutiner og prosessbeskrivelser om hvem som skal gjøre hva i forbindelse med oppfølging, beslutningsprosess og eventuell implementering.

4.2 Diskusjon

I dette kapitlet presenteres en sammenstilling av tidligere forskning, teori og empiri, samt prosjektgruppens egne vurderinger. Vi har valgt å se dataen som vi har innsamlet opp mot sikkerhet- og organisasjonsteori. I hovedsak er de tidligere presenterte teoretiske begrepene SIS, HRO og læring som den innsamlede dataen diskuteres i forhold til.

4.2.1 Oppfølging og dokumentasjon

Det kan se ut som om den organisatoriske oppfølgingen av tiltakene i UAG-rapportene ikke gir optimal læring, da det eksisterer enkelte mangler knyttet til blant annet oppfølging og dokumentasjon.

Sett i lys av kriteriene for å vurdere sikkerhetsinformasjonssystem (SIS) i Aven mfl. (2004), kan man stille spørsmål til hvorvidt UAG-rapportene i dag på generelt nivå oppfyller kriteriene for å kunne kalles et sikkerhetsinformasjonssystem. SIS fordrer at informasjon om uønskede hendelser blir registrert, analysert og benyttet som grunnlag for å utnytte og implementere risikoreduserende tiltak (Aven mfl. 2004:131). Mangel på rutiner for oppfølging, gjør det vanskelig å se at UAG-rapportene i dag blir brukt på en god nok måte som grunnlag for å utnytte og implementere risikoreduserende tiltak. Datamaterialet gir også grunnlag for å stille spørsmål ved UAG som SIS vurdert på kriterier som relevans (data må være relevant for beslutningstakerne på ulike nivåer i organisasjonen), tilgjengelighet (må generere informasjon på en oversiktlig og lett forståelig måte), tidsoptimalitet (informasjonen må være tilgjengelig når det bruk for den) og hvorvidt tiltakene som foreslås er kosteffektive.

Aven mfl. (2004) omtaler ettersporbart sikkerhetsarbeid, i form av blant annet konkrete beslutninger og gjennomførte handlinger. Dette fordrer dokumentasjon av gjennomførte prosesser. Gruppen opplever et generelt trekk i datamaterialet knyttet til at det er utfordrende å etterspore hva som faktisk er gjennomført som følge av de ulike tiltakene og mener at dette skyldes uklare roller og ansvarsforhold i oppfølgings-, beslutnings- og implementeringsprosessen. Mangelen på en egen prosess for oppfølging av UAG-arbeidet i kvalitetssystemet i Statens vegvesen fører til ulik praksis i regionene, som etter beste evne følger opp de tiltakene de føler eierskap til. Det virker til å være enighet om at UAG-arbeidet er positivt, men de manglende rutinene generelt i etaten, gjør at det blir frustrasjon rundt oppfølgingsarbeidet. Det oppleves som utfordrende å følge de ulike tiltakenes vei gjennom organisasjonen Statens vegvesen. Hvis det hadde vært tildelt et tydelig ansvar for oppfølging av konkrete tiltak ville det ha vært enklere å etterspore hva som har blitt gjennomført. Ved å kunne etterspore det som er gjennomført kan man betrakte endringene i den organisatoriske atferden (Aven mfl. 2004). Kommedal (2010) konkluderer blant annet med at: «*Det er veldig sjelden at*

forslag til tiltak er adressert direkte til ansvarlige avdelinger eller seksjoner, eller tydeliggjort om ansvaret hører hjemme på distrikt, region, direktorat, eventuelt hos eksterne aktører».

I vårt datamateriale eksisterer indikasjoner på det samme som Kommedal konkluderer med ovenfor. Oppfølgingen av tiltakene virker uklare for de som arbeider med dette på regionnivå, noe som skaper uklarhet knyttet til hvem som skal gjøre hva og hva som egentlig skjer med tiltakene etter at de er foreslått i rapportene. Uklarhetene i forbindelse med implementering av UAG tiltak gjør at de er utfordrende å få gjennomført. Samtidig gjør dette at det er utfordrende å spore i ettertid hva som er blitt gjort og på hvilken måte dette er gjennomført.

Sett i lys av teorier om enkelkretslæring og dobbelkretslæring, kan mye tyde på at det er de tiltakene som er lette å følge opp og som ikke utfordrer allerede etablerte mål og rutiner som i størst grad følges opp, og at Statens vegvesen ikke lærer av ulykker på en måte som påvirker forutsetningene og rutinene for dette arbeidet, som altså dobbelkretslæring forutsetter. Et viktig unntak her, er revidering av håndbøker og normaler, men det er uklart hva som er sammenhengen mellom tiltak foreslått av UAG og denne prosessen, all den tid det ikke finnes noen oversikt over hvilke tiltak som er foreslått eller hvordan disse eventuelt blir fulgt opp eller implementert.

En tydeligere kartlegging av foreslåtte tiltak, definering av hvem som har ansvar for implementering av de foreslåtte tiltakene, samt dokumentasjon av hva som gjennomføres kan bidra til dobbelkretslæring, gjennom at man avdekker eventuelle svakheter ved tiltakene som rapporteres inn og kan endre forutsetningene for denne innrapporteringen, eller at man avdekker «hull» i sikkerhetsstyringssystemet, som for eksempel manglende oppfølging av tiltak med god kvalitet når det gjelder trafiksikkerhet og kost/nyttevurderinger.

4.2.2 Kvalitetssikring, samhandling og kommunikasjon

Samhandling og kommunikasjon er, slik prosjektgruppen ser det, forutsetninger for en informert kultur som James Reason (1997) trekker fram som et viktig ledd i en sikkerhetsmessig pålitelig organisasjon. Det faktum at rapportene ikke er kjent for hele

organisasjonen, samt at de som faktisk bidrar i UAG arbeidet også uttrykker usikkerhet knyttet til implementering av tiltak, viser at det eksisterer forbedringspotensiale knyttet til å skape en informert kultur når det gjelder implementering UAG sine tiltak.

Det ble også fra ulike nivå i etaten stilt spørsmålstegn ved om kvaliteten på UAG-rapportene er gode nok. Kommentarene gikk blant annet på måten forslagene er formulert på, noe som gjør det vanskelig å hente noe konkret ut av dem, men også på om det er et godt forslag i et trafikksikkerhetsperspektiv. Det ble også sagt at UAG istedenfor å tenke helhetlig, iverksetter tiltak uten en helhetlig vurdering. Ser vi på mandatet til UAG er oppgaven «*å analysere alle vegtrafikkulykker med dødelig utgang. Formålet er å vise kompleksiteten i forhold som medvirker til alvorlige ulykker, si noe om risikofaktorer, peke på direkte og bakenforliggende forhold som førte til at ulykkene skjedde og / eller at konsekvensene ble så alvorlige som de ble, og foreslå tiltak for å forhindre at lignende ulykker skjer igjen*». Man kan stille spørsmål til om det burde legges noen rammer for prosessen rundt det å foreslå tiltak i UAG, eller om dette ville legge for mange føringer for arbeidet.

Vegdirektoratet problematiserte også at det ikke blir gitt noen tilbakemeldinger til regionene når det gjelder kvaliteten på tiltakene som foreslås, enten dette er positiv eller negativ tilbakemelding. Dersom man ser dette i lys av kriteriene for at UAG skal fungere som et sikkerhetsstyringssystem, kan man stille spørsmål til om dataene som hentes ut av sikkerhetssystemet oppfyller kravet til validitet.

4.2.3 Økonomi

Ressurser eller skjev fordeling av ressurser virker også til å være en grunn til manglende gjennomføring av foreslåtte tiltak. James Reason (1997) nevner også ressurstilgang som en årsak til organisatoriske forhold som kan være medvirkende årsak til ulykker. Her kan det virke til å være flere problemstillinger. Den ene er at det ifølge Finn Harald Amundsen, TS-samlingen i Hamar 23.-24. oktober, er et økonomisk underforbruk når det gjelder trafikksikkerhet. På denne bakgrunn antas det at det ikke er økonomiske ressurser i seg selv som er hovedproblemet når det gjelder økonomi og implementering av trafikksikkerhetstiltak, men hvordan de økonomiske midlene administreres med tanke på å oppfylle mål innenfor trafikksikkerhetsarbeidet.

Dersom det lykkes å dokumentere sammenhengen mellom resultatene fra UAG-rapportene og tiltak som er iverksatt, kan dette trolig generere mer ressurser til gjennomføring av tiltak på kort og lang sikt.

4.2.4 Organisatorisk ledelse

Gjennom intervjuene har prosjektgruppen fått forståelse for at det eksisterer mange gode eksempler på at UAG-arbeidet oppfyller kravene til å fungere som et SIS; eksempler på dette er bruk av materialet i utformingen av blant annet NTP og Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg, og temaanalyser der de fokuseres på spesielle typer ulykker (for eksempel sykkelulykker). Det mangler imidlertid dokumentasjon på hva som kommer ut av UAG-arbeidet når det gjelder implementering av konkrete forslag som skal bidra til at sikkerhetssystemet fungerer optimalt som et hjelpemiddel i sikkerhetsstyringsarbeidet. Oppfølging og implementering av tiltak er ofte avhengig av personlig initiativ og interesse, og skjer ikke som del av en overordnet plan eller prosedyre initiert av Vegdirektoratet. Hvis prosedyrene ikke tar høyde for implementering av foreslåtte tiltak, vil dette kunne være med på å bidra til at sikkerhetsproblematikk avdekket på veiene i forbindelse med ulykker, ikke blir gjort noe med.

I et HRO perspektiv kan man påstå at manglende styring når det gjelder å etablere gode prosesser for hvordan tiltak mot trafikkulykker skal bli fulgt opp og implementert, er en organisatorisk risikofaktor. Manglende organisatorisk styring når det gjelder implementering av tiltak kan bidra til at latente forhold som kan representere et «window of opportunity» når det gjelder trafikkulykker, ikke blir utbedret eller gjort noe med (Reason 1997:11).

Faktorer som måten sikkerhetsstyring blir introdusert på, lokalisering av ansvaret for sikkerhetsstyringen og hvem som identifiserer seg med den, har i følge Aven mfl. betydning for om ny praksis blir implementert eller ikke (Aven mfl. 2004:85). Dette er også faktorer som har blitt identifisert i vårt datamateriale som viktige faktorer som Vegdirektoratet må gripe tak i, når det gjelder å bidra til at tiltak foreslått på bakgrunn av UAG-rapporter blir fulgt opp og implementert.

5.0 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

5.1 Konklusjon

Datamaterialet kan tyde på at det er enkeltindivider i etaten som har stort engasjement og erfaring fra sikkerhetsarbeid generelt, som følger opp og gjennomfører tiltakene i UAG-rapportene innenfor sitt myndighetsområde.

Mye tyder også på at gjennomføring av UAG- tiltak ikke er koordinert mellom de ulike nivåene i etaten. Det virker som om alle gjør så godt de kan fra sitt ståsted, uten at det finnes god nok samhandling mellom nivåene.

Datamaterialet tyder på at ingen i etaten har fullstendig oversikt over hvorvidt tiltak foreslått av UAG er gjennomført eller ikke, eller hvorvidt de har vært til vurdering hos beslutningstaker for eventuell implementering.

Det synes å være flere årsaker til at enkelte UAG-forslag ikke blir fulgt opp og således implementert. Mangel på et system for oppfølging av UAG-tiltakene ser ut til å være den viktigste årsaken. Med krav til måloppnåelse må det også følge med ressurser til å gjennomføre tiltakene. Prosjektet som region nord har iverksatt med krav til oppfølging og dokumentasjon er ett eksempel på hvordan utfordringene kan løses.

Når det gjelder kortsiktige tiltak relatert til veg, er hovedtendensen i materialet vårt at dette i stor grad blir fulgt opp og implementert. Dette skjer imidlertid ofte på bakgrunn av tilbakemeldinger fra UU eller UG sine foreslåtte tiltak, og gjelder mest kortsiktige tiltak relatert til veg. Når det gjelder tiltak som blir fulgt opp og implementert, kan datamaterialet tyde på at hovedårsaken til dette er at de som skal iverksette implementering opplever å ha et tydelig ansvar og eiendomsforhold til å gjøre dette. Andre tiltak iverksettes på bakgrunn av personlig interesse og engasjement.

Det er indikasjoner på liten samhandling og kommunikasjon mellom avdelinger/seksjoner, samt mellom Vegdirektoratet og de ulike regionene. Regionene opplever at de i stor grad overlates til seg selv når det gjelder å eventuelt opprette et system for implementering av UAG-arbeid i etaten, og opplever ikke å «se igjen» eller få tilbakemelding på de tiltakene de formidler videre til Vegdirektoratet. Det eksisterer

ikke tydelige føringer fra Vegdirektoratet for hvordan implementeringen av UAG-arbeidet skal foregå, hverken når det gjelder oppfølging eller dokumentasjon.

I de ulike avdelingene opplever de ansatte at UAG- tiltakene ikke blir prioritert på grunn av etterslepet i veivedlikehold og stedvis dårlig veistandard i Norge, som de mener okkuperer svært store økonomiske midler. Også informanter i Vegdirektoratet påpeker at det hele tiden er et spørsmål om kost vs. nytte da Vegdirektoratet viser til et underforbruk når det gjelder trafikksikkerhet, kan man imidlertid stille spørsmål til hvorvidt økonomi alene er en faktor når det gjelder implementering av UAG-tiltak, eller om det også kan knyttes til administrative faktorer knyttet til klassifisering av tiltakene.

5.2 Videre anbefalinger

På bakgrunnen av funnene i prosjektoppgaven, anbefaler prosjektgruppen følgende:

- Det bør iverksettes en arbeidsgruppe bestående av representanter fra regionene og Vegdirektoratet som får i oppgave å lage et system for kartlegging av foreslåtte UAG-tiltak og hvorvidt disse er fulgt opp eller ikke, både på region- og direktoratsnivå.
- Det bør lages et system for oppfølging av UAG-tiltak. Systemet bør være styrende både når det gjelder intern og ekstern kommunikasjon av tiltakene ut til de som er «eier» av tiltakene. Systemet bør også beskrive interne beslutningsprosesser når det gjelder prioritering og implementering av tiltakene.
- Det bør opprettes et system for å styrke kvaliteten på tiltakene som foreslås, og rutiner for hvordan kommunikasjonen mellom Vegdirektoratet og regionene skal foregå når det gjelder dette.
- Det bør gjøres en kartlegging av hvordan økonomiske midler knyttet til trafikksikkerhet i større grad kan brukes til implementering av UAG-tiltak.

REFERANSER

- Aven, T., Njå, O., Sandve, K., Olsen, K. H., & Boyesen, M. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget
- Jones, B. (2003) *Theoretical Approaches to Organisational Learning*. Paper developed in LearnSafe project, 5th Euratom Framework Programme 1998-2002
- Knutsen, K. B. (2011) *Den erfaringslærende organisasjonen i etterkant av ulykker; Hva hemmer og fremmer læring etter ulykker Statens vegvesen har vært involvert i?* Masteroppgave, Stavanger, Universitetet i Stavanger
- Kommedal, H.R. (2009) *Kartlegging av lokale tiltak gjennomført etter dybdeanalyser av dødsulykker i Statens vegvesen*. Veg- og trafikkavdelingen, Region sør, 2009
- Kommedal, H. R. (2010) *Hva hemmer og hva fremmer organisatorisk læring av dybdeanalyser av dødsulykker i Statens vegvesen Region sør?* Høgskolen i Vestfold
- Lincoln, YS. & Guba, EG. (1985). Naturalistic Inquiry. Newbury Park, CA: Sage Publications
- Perrow, C. (1984). *Normal accidents: living with high-risk technologies*. New York: Basic Books
- Reason, J. (1997). *Managing the risks of organisational accidents*. Aldershot: Ashgate
- Rønnov Louise Paulsen og Marckmann, Bella: Implementeringsforskning om forebygging – en baggrundsrapport. Sundhedsstyrelsen, København, 2010
- Sagan, S. D. (1993) *The limits of safety. Organisations, Accidents, and Nuclear Weapons. Kap 1: The Origins of Accidents*. Princeton University press
- Sørli, Mari – Anne m.fl: Implementeringskvalitet – om å få tiltak til å virke: En oversikt.
- Tidsskrift for Norsk Psykologforening, Vol 47, nummer 4, 2010, side 315-321

Statens vegvesen (2006) (Veg- og trafikkavdelingen, Vegdirektoratet) *Veileder for trafikksikkerhetsstyring i vegtrafikken*

Statens vegvesen (2008) *Vegen og vi nr. 6/08, 3. april 2008*

Statens vegvesen (2012) (Trafikksikkerhet, miljø- og teknologiavdelingen)
Dybdeanalyser av dødsulykker i vegtrafikken 2011 (Rapport nr. 141)

Stormo, S. (2011) *Gransking – Læring i organisasjoner eller pulverisering av skyld?*
Masteroppgave, Tromsø, Universitetet i Stavanger

Wildenschild, H., Lundhaug, M.B., Holten, M.R., Knutsen, K.B. (2011) UAG-arbeid i Statens vegvesen; *Hva kan bidra til forbedret læring av arbeidet med dybdeanalyser av dødsulykker i Statens vegvesen*. Prosjektoppgave EPT 100 Sikkerhetsstyring i vegtrafikken. Universitetet i Stavanger/Statens vegvesen

Vedlegg 1

Intervjuguide Vegdirektoratet

Hva er din stilling og rolle overfor UAG?

Hvordan forstår du UAGs mandat? Hvilke føringer legger dette for UAGs arbeid?

Hva mener du er styrker og svakheter ved UAGs arbeid i dag når det gjelder å foreslå tiltak?

Hva er Vegdirektoratets rolle når det gjelder implementering av UAG-tiltak? Hva er regionenes rolle?

Finnes det noen rutiner for hvordan tiltak foreslått i UAG-rapportene skal følges opp av a) Vegdirektoratet og b) Regionene? Hvem har eventuelt ansvaret for at disse rutinene følges?

Hvordan implementeres vanligvis:

- Kortsiktige tiltak på distrikts-/regionalt nivå
- Langsiktige tiltak på distrikts-/regionalt nivå
- Tiltak foreslått på nasjonalt nivå eller som involverer andre etater.et

Har du noen tanker rundt hva som eventuelt bidrar til at tiltakene foreslått av UAG blir implementert? Og hva som eventuelt kan vanskeliggjøre implementering?

Har du noen tanker om hvilke typer tiltak det er lettest å implementere? Hvilke typer tiltak er vanskelig å implementere?

Hvordan forstår du rollefordelingen mellom UG og UAG når det gjelder å foreslå tiltak? Hva er dine tanker rundt hvordan denne rollefordelingen fungerer i dag?

Hva skjer videre med UAG-rapporten? Hvem er involvert/har ansvar for det som videre skjer med rapporten?

Hvordan gjøres det prioritering når det gjelder hvilke tiltak som skal iverksettes?

Vedlegg 2

Intervjuguide region

Hva er din stilling og rolle overfor UAG?

Hvordan forstår du UAGs mandat? Hvilke føringer legger dette for UAGs arbeid i regionen?

Er det noen rutiner for hvordan tiltak foreslått i UAG-rapportene skal følges opp av? Hvem har eventuelt ansvaret for at disse rutinene følges?

Hvordan implementeres vanligvis:

- Kortsiktige tiltak på distrikts-/regionalt nivå
- Langsiktige tiltak på distrikts-/regionalt nivå
- Tiltak foreslått på nasjonalt nivå eller som involverer andre etater.

Har du noen tanker rundt hva som eventuelt bidrar til at tiltakene foreslått i regionens ulykkesrapporter blir implementert?

Har du noen tanker rundt hva som eventuelt bidrar til at tiltakene foreslått i regionens ulykkesrapporter ikke blir implementert?

Kortsiktige tiltak som implementeres, skjer dette vanligvis på bakgrunn av rapporten utformet av UG, eller avventer regionen UAGs rapport? Hvor lang tid tar det vanligvis før den foreligger?

Hva skjer videre med UAG-rapporten? Hvem er involvert/har ansvar for det som videre skjer med rapporten?

(Vise til tiltakene fra ulykkesrapportene:

Hvem er ansvarlig for implementering av de foreslåtte tiltakene i hver rapport?

- Er de foreslåtte tiltakene implementert, og hvordan?
- Dersom de ikke er implementert, hva er årsaken til dette?
- Hva må til for at implementeringen skal lykkes?